



# CONSEIL D'ÉTAT

## section de législation

avis 52.278/2  
du 14 novembre 2012

sur

un avant-projet de décret 'instaurant une redevance retour  
filière en faveur des sociétés de courses wallonnes lors de  
l'organisation de paris mutuels sur les courses hippiques se  
déroulant à l'étranger'

Le 19 octobre 2012, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Vice-Président et Ministre du Budget, des Finances, de l'Emploi, de la Formation, des Sports et de la Politique aéroportuaire de la Région wallonne à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de décret 'instaurant une redevance retour filière en faveur des sociétés de courses wallonnes lors de l'organisation de paris mutuels sur les courses hippiques se déroulant à l'étranger'.

L'avant-projet a été examiné par la deuxième chambre le 14 novembre 2012. La chambre était composée de Yves KREINS, président de chambre, Pierre VANDERNOOT et Martine BAGUET, conseillers d'État, Yves DE CORDT, assesseur, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par Patrick RONVAUX, auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 14 novembre 2012.

\*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique de l'avant-projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, l'avant-projet appelle les observations suivantes.

### PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

En substance, l'avant-projet de décret à l'examen établit une « redevance » à charge des opérateurs de paris mutuels qui, en application de la législation relative aux jeux et paris<sup>1</sup>, prennent des paris sur des courses hippiques se déroulant sur le territoire d'un État membre de l'Union européenne autre que la Belgique. Cette « redevance » frappe les sommes engagées en Région wallonne à titre de paris sur les courses précitées et son produit est destiné à être versé aux sociétés organisatrices de courses hippiques dont le siège social est situé sur le territoire de la Région wallonne « en rémunération de leurs activités de promotion de la filière hippique wallonne », sociétés qui seront agréées par le Gouvernement conformément à des conditions qu'il fixera.

Les règles et modalités selon lesquelles le produit de la « redevance » sera redistribué aux sociétés de courses wallonnes ne sont pas déterminées par l'avant-projet, à l'exception d'une disposition - l'article 5, alinéa 2 - prévoyant que le redevable de la redevance « peut donner mandat à un opérateur étranger de paris mutuels, qui centralise l'ensemble des enjeux collectés en masse commune sur courses étrangères, de verser la redevance retour filière directement aux sociétés de courses wallonnes ».

L'avant-projet ne fixe pas non plus le taux de la « redevance » concernée : selon son article 5, alinéa 1<sup>er</sup>, il appartiendra en effet à une convention à conclure entre les redevables de la redevance et les bénéficiaires de celle-ci d'en déterminer le taux ou, à défaut, au Gouvernement de prendre un arrêté à cette fin.

### OBSERVATIONS GÉNÉRALES

#### I. La nature juridique du prélèvement envisagé par l'avant-projet

D'après l'exposé des motifs, le prélèvement envisagé par l'avant-projet constitue une redevance car il tend à indemniser les sociétés de courses pour les prestations qu'elles accomplissent au profit des opérateurs de paris mutuels, ce qui correspondrait à la

---

<sup>1</sup> Voir spécialement l'article 43/3 de la loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, les paris, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs et l'arrêté royal du 22 décembre 2010 déterminant les conditions auxquelles des paris mutuels peuvent être organisés sur les courses hippiques qui ont lieu à l'étranger.

définition de la redevance telle qu'elle résulte de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, à savoir qu'il y aurait redevance lorsqu'il est question de rémunérer un service.

Cette approche ne peut être suivie.

Selon la jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle, de la Cour de cassation et du Conseil d'État, une redevance au sens de l'article 173 de la Constitution constitue la contrepartie d'un service accompli par l'autorité au bénéfice du redevable considéré individuellement. Or, en l'espèce, il ne peut être raisonnablement soutenu que la redevance en voie de création rétribuerait un service ou des prestations particulières que la Région wallonne fournirait aux opérateurs de paris mutuels qui prennent des paris sur les courses hippiques se déroulant sur le territoire d'un autre État membre de l'Union européenne. Par conséquent, le prélèvement envisagé ne peut s'analyser comme une redevance.

Au regard des articles 170 et 173 de la Constitution, ce prélèvement doit être qualifié d'impôt. À cet égard, le fait que son produit est destiné à être affecté au soutien du secteur hippique wallon par sa redistribution aux sociétés de courses ne saurait être de nature à lui enlever son caractère d'impôt<sup>2</sup>.

Certes, il s'agit d'un impôt déguisé, dans la mesure où le produit de ce prélèvement n'est pas versé directement à la Région wallonne.

C'est dans cette optique que le projet a été examiné.

## II. La compatibilité de l'avant-projet avec le droit de l'Union européenne

1. D'après l'article 107, § 1<sup>er</sup>, du Traité sur le Fonctionnement de l'Union européenne (ci-après dénommé : TFUE),

« Sauf dérogations prévues par les traités, sont incompatibles avec le marché intérieur, dans la mesure où elles affectent les échanges entre États membres, les aides accordées par les États, ou au moyen de ressources d'États sous quelque forme que ce soit qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions ».

La question se pose de savoir si l'avant-projet n'institue pas un régime d'aide d'État qui serait interdit en vertu de la disposition précitée.

De ce point de vue, la Commission européenne a déjà été amenée à s'interroger sur un dispositif comparable qui émanait de la République française et qui envisageait l'introduction d'une taxe parafiscale frappant les paris hippiques en ligne, taxe dont le produit était intégralement versé aux sociétés chargées d'organiser des courses hippiques en vue de

---

<sup>2</sup> Voir en ce sens : notamment C.C., 13 septembre 1995, n° 64/95, B.13 ; 17 juillet 2003, n° 100/203, B.7.1 et B.7.2.

financer la mission de service public d'amélioration de l'espèce équine et de promotion de l'élevage, de formation dans le secteur des courses et de l'élevage chevalin ainsi que de développement rural dont sont investies ces sociétés de courses <sup>3</sup>.

Dans une lettre du 17 novembre 2010, publiée au Journal officiel de l'Union européenne du 14 janvier 2011, la Commission européenne a estimé que

« La qualification de la mesure notifiée comme aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE est relativement claire et n'est d'ailleurs pas disputée par les autorités françaises ».

Dans son examen <sup>4</sup>, la Commission européenne a basé ce constat sur les considérations suivantes :

- une taxe établie et affectée par la réglementation nationale aux sociétés de courses constitue une ressource d'État <sup>5</sup> ;

- l'activité d'organisation de courses constitue clairement une activité économique, ce qui signifie que les sociétés de courses, bien que constituées sous la forme d'association à but non lucratif, constituent des entreprises au sens des dispositions pertinentes du droit de l'Union <sup>6</sup> ;

- l'affectation de la taxe parafiscale aux sociétés de courses leur procure un avantage économique qui remplit le critère de sélectivité requis pour pouvoir être qualifié d'aide d'État <sup>7</sup> ;

- l'aide concernée est de nature à affecter les échanges et à distordre la concurrence sur le marché des opérateurs de paris hippiques <sup>8</sup>, dans le secteur de l'organisation des courses et sur le marché des courses lui-même dans la mesure où certains éleveurs et propriétaires de chevaux qui participent aux courses françaises participent également à d'autres courses dans d'autres États membres et pourraient bénéficier d'un avantage vis-à-vis de leurs concurrents <sup>9</sup>.

---

<sup>3</sup> Dans l'avant-projet à l'examen, le prélèvement frappe non seulement les paris engagés en ligne, c'est-à-dire par l'intermédiaire d'un serveur localisé en Région wallonne, mais aussi les paris engagés dans des établissements de jeux de hasard de classe IV fixes, des librairies ou dans l'enceinte d'un hippodrome. Cette différence entre le « régime français » et le régime qui résulte de l'avant-projet est sans influence sur l'analyse subséquente.

<sup>4</sup> Voir le *Journal officiel de l'Union européenne* du 14 janvier 2011.

<sup>5</sup> Voir le paragraphe 27 de la lettre du 17 novembre 2010.

<sup>6</sup> Voir le paragraphe 28 de la lettre du 17 novembre 2010.

<sup>7</sup> Voir les paragraphes 29 et 30 de la lettre du 17 novembre 2010.

<sup>8</sup> Les sociétés de courses ne se bornent pas à organiser des courses mais elles collectent également des paris sur les courses qu'elles organisent, raison pour laquelle la distorsion éventuelle de la concurrence doit aussi être envisagée relativement au marché des opérateurs de paris.

<sup>9</sup> Voir le paragraphe 31 de la lettre du 17 novembre 2010.

La Commission européenne ayant ainsi établi que la mesure en projet constituait bien une aide d'État au sens du TFUE a ensuite vérifié si cette aide ne pouvait pas être jugée compatible avec le droit de l'Union. Après examen, elle a répondu par la négative à cette question en écartant successivement d'abord la possibilité que l'aide puisse être jugée compatible directement au titre de l'article 107, § 3, c, du TFUE <sup>10</sup>, ensuite celle qu'elle puisse l'être au titre d'aide d'État à finalité régionale sur la base des lignes directrices concernant les aides d'État à finalité régionale pour la période 2007-2013 <sup>11</sup> et enfin la possibilité qu'elle puisse être jugée compatible au titre d'aide agricole basée sur les lignes directrices de la Communauté sur les aides d'État dans le secteur agricole <sup>12</sup>.

Dans le cas examiné par la Commission européenne, la France défendait sa mesure en soutenant qu'elle pouvait être admise sur la base de l'article 106, § 2, du TFUE et de l'Encadrement communautaire des aides d'État sous forme de compensation de service public, l'argument reposant sur l'idée que la taxe affectée aux sociétés de courses constituait une compensation visant à couvrir les coûts occasionnés par l'exécution des obligations de service public qui incombent aux sociétés de courses <sup>13</sup>.

Cette voie de compatibilité a également été rejetée par la Commission européenne qui a estimé en synthèse que qualifier de service d'intérêt économique général la mission confiée aux sociétés de courses « constitue probablement une erreur manifeste » des autorités françaises <sup>14</sup>.

Par conséquent, il se déduit de l'analyse de la Commission européenne qu'il existe de très fortes probabilités que l'aide envisagée par l'avant-projet constitue une aide d'État incompatible avec le marché intérieur au sens de l'article 107, § 1<sup>er</sup>, du TFUE, ce qui signifierait, si tel était bien le cas, que l'avant-projet ne pourrait advenir sans violer le droit de l'Union européenne.

Il en va d'autant plus ainsi que le contexte législatif propre à la Région wallonne autorise encore moins qu'en France à considérer que les sociétés de courses wallonnes accompliraient des obligations de service public dont la « redevance » envisagée constituerait un mode de financement. En effet, à la différence de la situation française, il n'existe en Région wallonne notamment aucune disposition normative qui chargerait les sociétés de courses d'accomplir des obligations de service public dans le domaine de la filière équine ni aucune disposition contraignante qui leur imposerait de tenir une comptabilité séparée permettant de faire le lien entre les recettes issues du financement public reçu et les

---

<sup>10</sup> Voir les paragraphes 58 à 66 de la lettre du 17 novembre 2010.

<sup>11</sup> Voir les paragraphes 67 à 73 de la lettre du 17 novembre 2010.

<sup>12</sup> Voir les paragraphes 74 à 78 de la lettre du 17 novembre 2010.

<sup>13</sup> Voir les paragraphes 19 à 25 de la lettre du 17 novembre 2010.

<sup>14</sup> Voir les paragraphes 42 à 57 et 80 de la lettre du 17 novembre 2010.

dépenses effectuées en exécution des obligations de service public qui leur auraient été préalablement imposées<sup>15</sup>.

Quoi qu'il en soit, il appartient en tout état de cause à la Région wallonne de notifier l'avant-projet à la Commission européenne tout en veillant, conformément à l'article 108, § 3, du TFUE, à ne pas mettre la mesure envisagée en œuvre avant l'obtention d'une décision finale sur celle-ci sachant par ailleurs que conformément à l'article 14 du règlement (CE) n° 659/1999 du Conseil du 22 mars 1999 'portant modalités d'application de l'article 93 du traité CE', toute aide illégale déjà accordée pourra faire l'objet d'une récupération auprès de son bénéficiaire.

2. Indépendamment de la qualification d'aide d'État incompatible avec le marché intérieur qui paraît résulter de l'observation qui précède, la Commission européenne a également élevé des doutes quant à la conformité de la taxe parafiscale française avec le principe de la libre prestation de services énoncé à l'article 56 du TFUE<sup>16</sup>.

Les mêmes difficultés existent dans la même mesure en ce qui concerne l'admissibilité de l'avant-projet au regard du principe de la libre prestation de services.

### III. L'avant-projet au regard de la loi spéciale du 16 janvier 1989 de financement des Communautés et des Régions combinée ou non avec le principe d'égalité

1. Selon l'article 3, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup>, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 de financement des Communautés et des Régions, la taxe sur les jeux et paris est un impôt régional à l'égard duquel les régions sont compétentes, en vertu de l'article 4, § 3, de la même loi, pour en modifier le taux d'imposition, la base d'imposition et les exonérations ainsi que pour en établir, sur la base de l'article 5, § 4, de la même loi, les règles de procédure administrative à partir du moment où elles en assurent le service<sup>17</sup>.

L'autorité fédérale est quant à elle compétente pour régler les jeux et paris, pour déterminer les conditions auxquelles peuvent s'exercer les activités qu'elle tolère et pour organiser le contrôle nécessité par le caractère dangereux de celles-ci<sup>18</sup>.

---

<sup>15</sup> Sur la question générale du financement d'un service d'intérêt économique général, voir A. LEPIECE, « Le paquet post-Altmark II, Réforme de la réglementation européenne sur le financement des services publics », *J.D.E.*, octobre 2012.

<sup>16</sup> Voir les paragraphes 62 à 66 et 82 de la lettre du 17 novembre 2010.

<sup>17</sup> La compétence régionale ne s'étend par contre pas à la détermination de la matière imposable de cet impôt, qui est restée une compétence fédérale qui ne peut être exercée qu'à la majorité spéciale. Selon la Cour constitutionnelle, la notion de matière imposable d'un impôt régional se définit comme « l'élément générateur de l'impôt, la situation ou le fait qui donne lieu à la débiton de l'impôt. La matière imposable se distingue de la base imposable, qui est le montant sur lequel est calculé l'impôt » (voir, par exemple, C.C., n° 44/2008, 4 mars 2008, B.6).

<sup>18</sup> Voir C.C., n° 114/2005, 30 juin 2005, B.13.

C'est dans ce cadre que le Titre III du Code des taxes assimilées aux impôts sur les revenus, dans sa version applicable en Région wallonne, contient les dispositions normatives qui donnent actuellement corps à la taxe sur les jeux et paris visée à l'article 3, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup>, de la loi de financement.

Parmi ces dispositions, l'article 44*bis* du Code prévoit déjà une taxe « en ce qui concerne les paris reçus dans la Région wallonne sur les courses de chevaux courues tant en Belgique qu'à l'étranger » à un taux de 10 %, 10,5 % ou 11 % du montant brut des sommes engagées selon que le montant brut par année civile des sommes engagées ne dépasse pas 12.000.000 d'euros, se situe entre ce seuil et 49.500.000 euros ou dépasse 49.500.000 euros.

Comme l'article 11, alinéa 2, de la loi de financement dispose que les communautés et les régions ne sont pas autorisées à lever des impôts dans les matières qui font l'objet d'une imposition visée par la loi de financement sauf en mettant en œuvre les pouvoirs qui leur sont donnés par la même loi, le prélèvement fiscal qui est envisagé par l'avant-projet ne peut être admissible en droit interne que s'il y a lieu de l'analyser comme une forme de taxe sur les jeux et paris au sens de l'article 3, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup>, de la loi de financement.

En l'espèce, tel paraît bien être le cas puisque le prélèvement envisagé par l'avant-projet vient frapper les mises engagées selon un pourcentage de celles-ci.

Vu sous cet angle, en instituant un prélèvement fiscal nouveau qui frappera uniquement les redevables qui prennent des paris sur des courses de chevaux courues à l'étranger, l'avant-projet modifie donc implicitement l'article 44*bis* du Code des taxes assimilées aux impôts sur les revenus puisqu'il alourdira - dans une proportion qui n'est pas déterminée - la fiscalité qui frappe actuellement les paris engagés sur ces courses.

Or, il résulte de l'arrêt n° 43/97 prononcé le 14 juillet 1997 par la Cour constitutionnelle qu'imposer au seul secteur des courses hippiques courues à l'étranger l'application d'une fiscalité désavantageuse par rapport au secteur des courses hippiques courues en Belgique viole le principe d'égalité applicable en matière fiscale.

À supposer que l'avant-projet puisse advenir malgré les objections qu'il suscite au regard du droit européen, il devrait donc de toute façon être revu quant à son principe même puisque la limitation de son champ d'application aux seules courses hippiques courues à l'étranger ne paraît pas admissible au vu de la jurisprudence citée ci-avant.

2. Conformément à l'article 50, § 1<sup>er</sup>, alinéa 3, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 de financement des Communautés et des Régions, toutes les recettes et dépenses des régions doivent être portées dans les budgets et les comptes.

L'article 5, alinéa 2, de l'avant-projet, qui prévoit que la « redevance » peut, dans l'hypothèse qui y est visée, être versée directement par l'opérateur de paris aux sociétés de courses wallonnes méconnaît cette disposition de la loi spéciale puisque cet alinéa a pour

effet que la recette régionale concernée ne serait pas portée au budget et dans les comptes de la Région.

#### IV. Conclusion

Compte tenu des importantes critiques de conformité au droit de l'Union européenne et aux principes qui fondent la loi spéciale de financement précitée du 16 janvier 1989, l'avant-projet ne sera pas examiné plus avant <sup>19</sup>.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Yves KREINS

---

<sup>19</sup> Il n'est donc pas procédé à l'examen des difficultés supplémentaires que soulève l'avant-projet notamment quant à l'absence de fixation du taux de la taxe envisagée, quant aux larges pouvoirs conférés aux sociétés de courses wallonnes et aux opérateurs de paris mutuels agissant par convention ou au Gouvernement et quant à l'indétermination de la ventilation du bénéfice de la mesure entre les sociétés de courses wallonnes potentiellement bénéficiaires.